

推进精准扶贫精准脱贫，攻克深度贫困堡垒

■ 嵇爱平



党的十八大以来，党中央、国务院把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，在全国范围全面打响了脱贫攻坚战，脱贫攻坚力度之大、规模之广、影响之深，前所未有。“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，扶贫开发工作进入攻坚克难、攻坚拔寨的冲刺期。今年6月23日，习近平总书记在山西太原市主持召开聚焦深度贫困地区脱贫攻坚座谈会，明确提出8项要求，再次向全党全国布署打赢脱贫攻坚战的战略任务。深入学习领会习近平同志扶贫开发思想，坚持精准发力，坚决打赢脱贫攻坚战，分

析我区精准扶贫、精准脱贫工作中主要困难和问题，探讨攻克深度贫困堡垒的新举措，才能更好地推进贫困地区贫困人口如期脱贫，与全国一道实现全面小康。

一、内蒙古自治区贫困现状

（一）贫困人口数量

2011年我区 and 全国同步调整贫困线标准，国家贫困标准由1274元调整为2300元，自治区贫困标准由农区1560元、牧区1800元分别调整为2600元和3100元。在此标准线下我区贫困人口266万人，贫困发生率20.34%。“十二五”期间，贫困人口由266万减至80.2万人，贫困发生率降至5.85%。截至2016年底我区仍有建档立卡贫困人口55844人、249838户，贫困发生率4.19%，低于全国0.31个百分点。

（二）贫困人口分布

贫困人口主要分布在全区12个盟市，75个旗县（区）。其中国家贫困县46.2万人，占全

区贫困人口比例83.05%；自治区贫困旗县7.29万人，占全区贫困人口比例14.2%；非贫困旗县贫困人口1.5万人，占全区贫困人口比例2.7%。贫困人口主要集中在赤峰市、乌兰察布市、通辽市、兴安盟，这4个盟市贫困人口47.4万人，占全区贫困人口比例85.3%，贫困发生率均高于自治区平均水平。其中兴安盟贫困发生率高达7.54%，高于全区贫困发生率3.35个百分点，乌兰察布市贫困发生率5.52%，赤峰市贫困发生率5.23%，通辽市贫困发生率4.5%。

（三）贫困人口致贫原因

因病致贫10.35万户，占贫困户比例41.44%，是致贫的第一因素。其次，因缺资金缺劳力致贫6.2万户，占贫困户比例25.06%；因学因灾3万户，占贫困户比例12.35%。另因缺水缺地缺技术、交通条件落后等致贫2.8万户，占贫困户比例11.12%。

二、“十二五”脱贫攻坚主要工作

“十二五”期间，我区以改革创新为主题，以推进扶贫工作为主线，以解决制约贫困地区发展和贫困农民脱贫致富的突出问题为目的，创新工作机制，实施精准扶贫，2015年底贫困人口由266万人减少到80.2万人，贫困发生率由20.34%下降到5.85%。贫困旗县生产总值由3304.6亿元增加至5679.8亿元，地方财政收入由204.6亿元增加至305.2亿元；31个国贫旗县农牧民人均纯收入由5204元增加至8201元；贫困人口人均纯收入由1437元增加到3100元。贫困地区自然村通水、电、路、通讯比例分别达到71.8%、99.2%、88.4%和98.5%，分别比2010年底提高3.58、1.3、7.5和3.2个百分点。

（一）建立财政扶贫投入稳定增长机制

2011年连续追加自治区本级财政扶贫资金，实施“十大民生工程”、“三到村三到户”、“省级领导干部联系贫困旗县”、易地扶贫搬迁等专项扶贫工程。各级财政扶贫资金2016年已增加到100亿元。

（二）实施盟市间对口支援扶贫

2010年自治区党委、政府组织实施盟市间对口支援扶贫，确定由西部经济发展较快的鄂尔多斯市对口支援东部经济欠发达的兴安盟。鄂尔多斯市政府援助

的资金超过了兴安盟当年财政收入的几倍；企业援建项目总投资达300亿元以上。

（三）对少数民族聚居区、牧区、革命老区等特困地区采取特殊扶持政策

解决少数民族聚居区、牧区、革命老区等特殊类型地区的贫困问题始终是扶贫开发的重点和难点，我区先后组织实施的自治区直属机关对兴安盟和鄂伦春、鄂温克、达翰尔、俄罗斯等人口较少民族聚居区定点帮扶工作，连续安排专项资金支持革命老区建设和发展。组织动员2000个企业对口帮扶2000个革命老区、嘎查村等。

（四）大力推进转移式扶贫

全区各地探索把居住在生产条件恶劣地区的贫困人口搬迁到城镇周边或地理条件较好的地区，同时大幅提高扶贫移民补助标准。对迁入区集中建设、统一管理，从住房、医疗保险、社会保障、教育、文化、卫生等多个方面改善搬迁群众的生产生活条件，提高基本公共服务能力，并通过建设产业园区、发展设施农业，扶持二三产业等方式来实现产业带动促进就业增收的做法，收到了良好的经济效益、社会效益和生态效益。

（五）因地制宜分类扶持

因人因地因贫困类型，分别采取“扶、转、救、保”办法分类扶持。对地理条件好、有劳动

能力的，就地扶持，重点扶持发展特色产业；对因灾因病因学致贫的，采取救助的办法，助其走出困境；对丧失劳动能力的，执行最低生活保障，落实兜底政策。

（六）全社会参与，合力攻坚

凝聚社会力量参与扶贫，推进党政机关事业单位企业定点扶贫、京蒙扶贫协作、对口支援、扶贫日活动等社会扶贫工作，形成了政府、市场、社会共同发力，专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”的大扶贫格局。

三、存在问题

（一）地区性贫困问题突出

兴安盟、乌兰察布市、赤峰市、通辽市的贫困人口占到全区贫困人口的85%，兴安盟以农业为主，科技含量低，经营粗放，易受自然灾害影响。乌兰察布市干旱少雨、草牧场和耕地沙化退化严重，资源匮乏。通辽市是全区蒙古族人口最多的地区，蒙古族贫困人口占全市贫困人口的一半以上。这些地区生产生活质量高、地方财政困难等多种问题以及增收渠道窄等加大了贫困人口脱贫攻坚的难度。

（二）致贫因素复杂多样

贫困户因病致贫高达41%，因资金不足占16.74%，因缺劳动力占8.32%。文化构成比较低，掌握新技术、接受新事

物、学习知识能力受限，自身发展能力不足导致文化致贫也是致贫的重要原因。据统计，不包括在校生和学龄前儿童的贫困人口48.08万人，其中文盲半文盲10.14%、小学文化52.64%、初中文化32.56%、高中文化3.04%、大专以上1.63%。

（三）管理体制机制方面

1. 资金投入不足

扶贫资金投入不足是每一个贫困旗县遇到的首要问题。国家和自治区逐年加大扶贫资金投入力度，改善了贫困地区生产生活条件，加强了基础设施建设，但是按照现有年财政扶贫资金的规模，贫困人口人均扶贫资金仅1.2万元，2384个贫困村平均仅400万元。

2. 部门切块比较突出

财政扶贫资金通常被切块到各行业主管部门，项目难以做到一体化，资金难以统筹利用，无疑会降低资金的利用效率。

3. 帮扶贫困人口不精准

扶贫开发的基本对象是贫困人口，但有些地方这方面的意识不强，不是选择最贫困嘎查村，有的选择路边村、好看村、易脱贫村，对贫困农牧户没有采取区别对待的政策，个别地方一些项目没有真正落实到贫困户。

四、对策措施

（一）强化基本公共服务

自治区党委政府已明确2020年脱贫攻坚的目标，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房有保障，实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全区平均水平。基本公共服务主要领域指标接近全区平均水平，确保现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。通过扶持特色产业、乡村旅游、电商、资产收益、转移就业、易地搬迁脱贫、教育支持、生态保护脱贫、健康救助等脱贫措施实现贫困人口稳定脱贫，与全国同步实现小康。

（二）加大投入支持力度

发挥政府投入的主体和主导作用，发挥金融资金的引导和协同作用，攻克深度贫困堡垒。落实习总书记太原会议精神，各级财政加大对深度贫困地区的转移支付规模。脱贫攻坚资金集中投于深度贫困地区，各部门惠民项目向深度贫困地区倾斜，深度贫困地区涉农资金集中整合用于脱贫攻坚项目。各个部门与国家各部委保持沟通，争取国家加大支持力度。

（三）因地因人施策

重点解决深度贫困地区基本医疗保障，对因病致贫群众加大医疗救助、临时救助、慈善救助等帮扶力度，对无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的家庭实行

政策性保障兜底。发展贫困人口能够受益的产业，提高农村中小型基础设施建设、生态保护项目贫困人口参与度。

（四）加大社会帮扶力度

直属单位定点帮扶、社会救助、东西部扶贫协作和对口支援等，要在资金、项目、人员方面增加力度。扶贫同扶智、扶志相结合，注重激发贫困地区和贫困群众脱贫致富的内在动力和贫困群众的自我发展能力，教育和引导贫困群众通过自己的辛勤劳动脱贫致富。

（五）加大深层次问题研究

坚持问题导向，加大脱贫攻坚深层次问题研究，如贫困人口精准问题、低保和社会保障挂钩问题、贫困人口动态核准跟踪问题、负面情绪影响问题等。隐形的负面影响在整体脱贫攻坚中是老大难问题，改变懒汉、坐等靠要思想，提高劳动创造的积极性，提高个人素质、文化水平、社会道德是长期艰巨的任务。✎

（作者系内蒙古自治区发展和改革委员会副处长）

责任编辑：代建明